

Kapital und Menschenrechte – Governance als Kriterium der Kreditvergabe durch die Weltbank

Norman Weiß

Inhaltsübersicht

- I. Die Weltbank
- II. Kreditvergabe und Governance
- III. Vergleich mit der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Frieden
- IV. Erweiterung des Weltbankmandats auf Governance?
- V. Praktische Umsetzung des Vergabekriteriums Governance

I. Die Weltbank

Die Weltbank ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen. Eigentlich ist sie als Gruppe zu bezeichnen, da sie ihrerseits aus fünf Organisationen besteht:

- Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD);
- Internationale Entwicklungsorganisation (IDA);
- Internationale Finanz-Corporation (IFC);
- Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur (MIGA);
- Internationales Zentrum für die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID)

Die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung ist die ursprüngliche Einrichtung. Sie wurde 1944 auf der Währungs- und Finanzkonferenz der Vereinten Nationen in Bretton Woods beschlossen. Zwei Jahre später nahm sie ihre Geschäftstätigkeit auf; die Bundesrepublik Deutschland ist seit 1952 Mitglied.

Mit ihren insgesamt rund 10.000 Mitarbeitern versucht die Weltbank Wirtschaftswachstum und soziale Entwicklung in den weniger entwickelten Mitgliedstaaten durch die Vergabe von langfristigen Darlehen oder durch die Beteiligung an Fir-

men (IFC) und Übernahme von Garantien (MIGA) zu fördern.¹

II. Kreditvergabe und Governance

Zu den Aufgaben der Weltbank zählt es gemäß ihrem Statut, bei der Wiederherstellung und Entwicklung der Volkswirtschaften ihrer Mitglieder mitzuhelfen. Insbesondere ist für eine Wiederausrichtung auf das Wirtschaften in Friedenszeiten zu sorgen. Dabei sind die Rahmenbedingungen für privates Kapital zu verbessern; wo dieses nicht zur Verfügung steht, soll die Weltbank selbst tätig werden.

Die angestrebte Stärkung des Welthandels soll gleichzeitig zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen, erhöhter Produktivität und gestiegenem Lebensstandard führen.

Dabei ist es ihr gemäß Artikel 4 Abs. 10 verboten, nicht-ökonomische Faktoren in den Entscheidungsprozeß einzubeziehen.² Auch Artikel 3 Abs. 5b und 5c begrenzt die Tätigkeit der Bank auf das Feld der Wirtschaft und schließt politische Überlegungen aus.

¹ Die Kapitalanteile der Bank werden von den Mitgliedstaaten in Relation zu ihrer wirtschaftlichen Stärke gehalten. Sie kann selbst Geld auf dem Kapitalmarkt aufnehmen und es an ihre kreditnehmenden Mitglieder weiterleiten. Ende des Geschäftsjahres 1997 hatten 180 Länder Kapitalanteile in Höhe von insg. 182,4 Mrd US-Dollar gezeichnet; die Bundesrepublik Deutschland war daran mit 4,79% beteiligt.

² „The Bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member or members concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions, and these considerations shall be weighed impartially in order to achieve the purposes stated in Article I.“

Wie streng die Bank diese Vorschriften handhabt, wurde 1967 sichtbar, als über die Kreditvergabe an Portugal und Südafrika zu entscheiden war. Beiden Staaten gegenüber verwehrt die Vereinten Nationen seinerzeit finanzielle und technische Unterstützung. Dies geschah wegen der Apartheid in Südafrika und der Kolonialpolitik Portugals.³ Die Weltbank lehnte es ab, die in den beiden Resolutionen geforderte Haltung in ihre Überlegungen über die Kreditvergabe einfließen zu lassen. Politische Ereignisse könnten nur dann berücksichtigt werden, wenn sie direkte wirtschaftliche Auswirkungen hätten, so die Stellungnahme des damaligen Weltbankpräsidenten.

Die einschlägigen Artikel des 1944 formulierten Weltbankmandates entsprechen der traditionellen Auffassung, daß Entwicklung ein rein wirtschaftliches Problem darstelle und daher auch ausschließlich mit wirtschaftlichen Mitteln gelöst werden könne.

Etwa seit Mitte der siebziger Jahre verwendet die Weltbank eine breitere Definition des Begriffes ökonomisch, um ihre Projekte erfolgreich in ein günstiges soziales Umfeld einbinden zu können. Inzwischen verfolgt sie auch Ziele wie Armutsbekämpfung, Umweltschutz oder Besserung des Status der Frau.

1989 erschien eine Studie über das südlich der Sahara gelegene Afrika. Dort wurde erstmals der Begriff der Governance genannt und als wesentliches Schlüsselement für eine gesicherte Entwicklung dargestellt. Die Weltbank versteht seither unter Governance die

„Art und Weise, in der Macht bei der Handhabung der wirtschaftlichen und sozialen Res-

ourcen eines Landes bei der Entwicklung ausgeübt wird.“⁴

Im gleichen Zusammenhang werden vier Symptome schlechter Governance wie folgt charakterisiert:⁵

- das Versagen, eine klare Trennung zwischen öffentlichem und privatem Sektor herbeizuführen und die damit verbundene Tendenz, öffentliche Ressourcen für private Zwecke auszubeuten;
- das Fehlen rechtsstaatlicher Grundlagen und vorsehbaren, der Entwicklung förderlichen Regierungs- und Verwaltungshandelns bei willkürlicher Handhabung von Recht und Gesetz;
- überbordende Regelungen, Regulationen und Lizenzierungsanforderungen, die das Funktionieren von Märkten beeinträchtigen und dazu führen, daß Kapital nicht produktiv wirtschaftet, sondern ertragreich angelegt wird;
- politische Prioritäten, die nicht mit entwicklungspolitischen Zielen übereinstimmen und zu einer Fehlverwendung von Ressourcen führen;
- das Fällen von Entscheidungen auf extrem schmaler Grundlage oder in nicht-transparenten Prozessen.

Hieraus läßt sich als Ansatz der Weltbank herausfiltern, daß Governance als Mittel zur Steigerung der Effektivität von Entwicklungshilfe verstanden wird. Umschreiben läßt sich der Begriff mit einer in diesem Sinne verantwortungsvollen Regierungsführung.

Nicht unerwähnt bleiben soll, daß es daneben ein breiteres Verständnis von Governance gibt. Hiernach bedeutet der Begriff die Ausübung von politischer, wirtschaftlicher und administrativer Verantwortung, um die Angelegenheiten eines Staates zu handhaben. Dabei wird nicht

³ UN-Dok. A/RES/1761 (XVII) vom 6. November 1962 und S/RES/181 (1963) vom 7. August 1963 zu Südafrika und UN-Dok. A/RES/2107 (XX) vom 21. Dezember 1965 zu Portugal.

⁴ *The World Bank, Governance and Development, 1992 (Übersetzung des Verfassers), S. 3.*

⁵ *The World Bank (Fn. 4), (Übersetzung des Verfassers), S. 9.*

nur die Tätigkeit der Regierungen in den Blick genommen, sondern auch auf das Verhalten anderer Institutionen und Organisationen im privaten Sektor und der Zivilgesellschaft geachtet.⁶

III. Vergleich mit der europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD)

Die Bank, der heute 59 Mitglieder angehören,⁷ nahm am 15. April 1991 ihre Geschäftstätigkeit auf.

Sie verleiht Gelder ausschließlich an Staaten in Mittel- und Osteuropa einschließlich der Nachfolgestaaten der UdSSR. Sie hat ausdrücklich ein politisches Mandat, das Menschenrechtsstandards in die Entscheidungsprozesse mit einbezieht.

Dabei geht es um Rechte,

„die entsprechend internationalen Standards wesentliche Elemente einer Mehrparteiendemokratie, von Pluralismus und Marktwirtschaft sind.“⁸

Hiermit wird auf die bürgerlichen und politischen Rechte Bezug genommen. Dies ist kritisiert worden, weil es eine Hierarchisierung der Rechte bedeute und im Mandat der Bank eine höhere Wertigkeit der politischen und bürgerlichen Rechte zum Ausdruck komme.⁹ Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte werden von der Eu-

ropäischen Bank nur indirekt berücksichtigt.

Sie hat Reaktionsmöglichkeiten, wenn ein Land, das ihre Leistungen in Anspruch nimmt oder nehmen will, diese Kriterien nicht erfüllt:

Sie kann als schwächstes Mittel eine Empfehlung aussprechen, in der das Nichterreichen des Standards gerügt wird und Abhilfemaßnahmen vorgeschlagen werden. Ein weitergehendes Verhalten liegt darin, daß neue Maßnahmen zeitlich hinausgeschoben werden, laufende Maßnahmen eingeschränkt oder - als schärfste Reaktionsmöglichkeit - gestrichen werden können.

Der Vergleich beider Mandate zeigt, daß die der Weltbank verordnete politische Enthaltensamkeit nicht zwingend für eine Institution dieser Art ist.

Allerdings bestehen aus mehreren Gründen Bedenken gegen eine Änderung ihres Statuts. Erstens ist die Zusammensetzung ihrer Mitglieder viel heterogener als die der EBRD, was eine Änderung des Statuts unwahrscheinlich erscheinen läßt.¹⁰ Um so weniger wäre zweitens eine einheitliche Vorgehensweise bei Vergabeentscheidungen zu erwarten. Zudem wäre die Weltbank gezwungen, Partei zu ergreifen.

VI. Erweiterung des Weltbankmandats

Daher gibt es Vorschläge, die Auslegung des Weltbankmandates durch ein erweitertes Verständnis von Governance neu zu definieren. Damit soll der Weltbank nicht nur ein offiziell anerkannter Spielraum eingeräumt, sondern auch dessen Ausübung durch die Bank für sämtliche Betroffenen transparenter und vorhersehbarer werden.

⁶ Ausführlich dazu: UNDP (ed.), *Reconceptualising Governance*, Discussion Paper 2, 1997, S. 8ff.

⁷ Neben 57 auch nichteuropäischen Staaten die Europäische Investitionsbank und die Europäische Gemeinschaft. Ihr Kapital beträgt 10 Mrd. ECU (30% als Einzahlungskapital, 70% Haftungskapital). Die Bundesrepublik Deutschland ist Gründungsmitglied und hält einen Anteil von 8,5% des Kapitals.

⁸ Zitiert nach N. Moller, *The World Bank: Human Rights, Democracy and Governance*, in: NQHR 15 (1997), 21 [29] (Übersetzung des Verfassers).

⁹ *Lawyers Committee for Human Rights*, *The World Bank and Human Rights*, 1993, S. 24f.

¹⁰ Änderungen müssen vom Board of Governors bestätigt und von 3/5 der Mitglieder, die mindestens 85% der Gesamtstimmzahl auf sich vereinen, befürwortet werden.

1. Grundlegende Menschenrechte als Kriterium für Governance

Ein Vorschlag geht dahin, nur wesentliche Menschenrechte, die auch in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte formuliert wurden, zu berücksichtigen.¹¹

Zu den aufzunehmenden Inhalten zählt die Verantwortlichkeit von Beamten für ihr dienstliches Tun und die Legitimität von Regierungen, die sich auf demokratische Prozesse stützen müssen (Artikel 21 AEMR). Die Unverletzlichkeit und Sicherheit der Bürger muß gewährleistet sein (Artikel 3 und 5), der Rechtsstaat muß gesichert und die Bürger müssen gesetzlich vor Willkür oder außergewöhnlichen Aktionen öffentlich Bediensteter geschützt sein (Artikel 7, 8, 9, 10, 11). Jedermann soll das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard haben und Zugang zu den Grundvoraussetzungen, die zum Wohle aller Bürger in gleichberechtigter Weise zugänglich sein müssen (Artikel 22, 23, 24, 25). Vereinigungsfreiheit und Meinungsäußerungsfreiheit müssen gewährleistet und Informationen müssen leicht zugänglich sein, um die Verantwortlichkeit zu garantieren (Artikel 19, 20).

Durch den Rückgriff auf internationale Menschenrechtsstandards soll außerdem erreicht werden, daß die Entscheidungen der Weltbank gegenüber menschenrechtsverletzenden Staaten einheitlich ausfallen.¹² Den Empfängerregierungen wird in diesem Zusammenhang empfohlen, in ihren Staaten Einrichtungen zu schaffen, die die Menschenrechtspraxis und Standards dort überwachen.

2. Bewertung

Für diese Vorschläge spricht, daß Entscheidungen der Weltbank auf transparenten Kriterien beruhen und somit vorher-

sehbarer und nachvollziehbarer würden. Demgegenüber ist es jetzt so, daß es die Weltbank in der Hand hat, den Begriff der guten Governance eng zu umreißen, um so eine gewünschte Kreditvergabe durchführen zu können.

Ein Manko der Vorschläge ist aber, daß sie keinen praktischen Test oder detaillierte Richtlinien vorsehen, mit denen die Einhaltung der zu beachtenden Kriterien überprüft werden könnte. Auch schließt die Beschränkung auf zentrale Menschenrechte nicht jegliche Kontroverse über deren Inhalte und die daraus abzuleitenden Folgen aus: Neben den vielfältigen Menschenrechtsverletzungen in zahlreichen Staaten ist es auch Realität, daß diejenigen Staaten, die Menschenrechte mehr oder weniger achten, bei Verletzungen durch andere Staaten nicht einschreiten.

Problematisch ist in jedem Fall die Höhe der Standards. Fallen diese zu streng aus, steht zu befürchten, daß kaum ein Mitglied der Weltbank sie erreichen würde. Liegt die Meßlatte zu niedrig, lassen sich ungleiche Vergabepraktiken schwerlich vermeiden; insbesondere dürfte die wirtschaftliche Bedeutung des Empfängers ausschlaggebend für Kreditvergaben werden.

Demgegenüber erscheint der Vorschlag, der die Empfängerregierung einer Selbstkontrolle unterwerfen will (s.o. bei Fn. 12), zu unrealistisch. Es ist zu bezweifeln, daß hierdurch solche Menschenrechtsverletzungen festgestellt würden, die eine Kreditvergabe hemmen könnten.

3. Strategien der Weltbank

Die Weltbank selbst erwägt, Richtlinien aufzustellen, um die sozialen Auswirkungen von Projekten zu bewerten und diese Bewertung in die Entscheidung über die Mittelvergabe einfließen zu lassen.¹³

¹¹ *Lawyers Committee for Human Rights* (Fn. 9), S. 61f und 52f.

¹² *Tomaszewski, Development Aid and Human Rights Revisited*, 1993, S.153ff.

¹³ *Guidelines for Incorporating Social Assessment and Participation into Bank Projects*, World Bank/ICF. MIGA Office Memorandum vom 14. Februar 1994.

Die Bewertung der sozialen Auswirkung würde auf allen Ebenen der Entscheidung über ein Projekt erfolgen und wäre insbesondere deshalb wertvoll, weil so eine Einbeziehung der direkt Betroffenen erreicht wird. Damit könnte auch der häufig vorgebrachten Einwand entkräftet werden, mit der Bezugnahme auf Menschenrechte würden den Empfängerstaaten fremde Maßstäbe oktroyiert.

Damit würden wichtige Schritte unternommen um sicherzustellen, daß die Weltbank auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in ihre Entscheidungsprozesse einbezieht. Gleichzeitig würden die Aktivitäten der Bank etwas demokratischer strukturiert. Trotzdem würde es aber immer noch an einer grundlegenden Einbeziehung der bürgerlichen und politischen Rechte der zu Unterstützenden fehlen.

Mit dem World Bank Inspection Panel wurde 1993 eine Beschwerdeinstanz für Individuen eingerichtet, die ihre Arbeit im September 1994 aufnahm. Hier können Personen, die durch von der Bank unterstützte Projekte, die nicht den Standards der Bank entsprechen, betroffen sind, eine Überprüfung anstrengen.

Bis Juli 1998 hat diese Instanz sich mit elf Projekten auseinandergesetzt, die zumeist umfassende Infrastrukturmaßnahmen betrafen.¹⁴

V. Praktische Umsetzung des Vergabekriteriums Governance

Die Frage ist nun, ob es ein Richtlinienpaket gibt, mit dem Werte aus dem Bereich von Demokratie und Menschenrechten in Entscheidungen über die Kreditvergabe eingebracht werden könnten und das gleichzeitig praxistauglich ist.

Moller schlägt in diesem Zusammenhang zwei Kriterien vor:¹⁵ Erstens sei zu prüfen, ob es eine effektive Verwaltung gibt, die in der Lage ist, rationale Entscheidungen über die Verwendung von durch die Bank zur Verfügung gestellten Mitteln zu treffen. Dabei müsse sie nach klar formulierten und transparenten Entscheidungsprozessen handeln. Zweitens komme es darauf an, ob die Verwaltung von einer Regierung kontrolliert wird, die durch freie und demokratische Wahlen legitimiert ist.

Damit wird einerseits über das Kriterium der bloßen Tilgungsfähigkeit hinausgegangen, andererseits werden aber politische Bewertungen der Regierung vermieden. *Moller* ist der Auffassung, daß das Richtlinienpaket es verhindert, Kredite an Staaten zu vergeben, in denen Korruption weitverbreitet ist oder die keine echte Gewaltenteilung kennen. Er meint, daß ein im Sinne von Artikel 21 AEMR organisierter und funktionierender Staat gleichzeitig grundlegende politische und bürgerliche Rechte garantiert.¹⁶

Moller räumt selbst ein, daß seine Kriterien für weniger entwickelte Staaten, die ja die primären Empfänger von Weltbankkrediten sein sollen, schwieriger zu erfüllen sein werden, als für die Industriestaaten der westlichen Welt. Doch komme es gerade bei Entwicklungsländern auf eine sinnvolle, der Bevölkerung - und nicht irgendwelchen Kleptokratien - förderliche Nutzung der Mittel an. Zur praktischen Handhabbarkeit der Kriterien ist anzumerken, daß sie, wie *Moller* selbst mit Blick auf Indonesien zeigt, nicht immer zu eindeutigen Ergebnissen führen.¹⁷

¹⁴ Vgl. im einzelnen: *Schlemmer-Schulte*, The World Bank Inspection Panel, in : ZEuS 1998, S. 347-370.

¹⁵ *Moller* (Fn. 8), S. 35f.

¹⁶ *Moller* (Fn. 8), 36.

¹⁷ *Moller* (Fn. 8), 44f.

Der Präsident der Weltbank, *Wolfensohn*, hat in einem internen Diskussionspapier¹⁸ kürzlich angeregt, eine komplexe „Matrix“ zu benutzen, die verschiedene rechtliche, gesellschafts- und entwicklungspolitische Indikatoren zusammenfaßt und die Aktivitäten von vier maßgeblichen Bereichen hierauf bezieht. Damit soll die praktische Umsetzung von Projekten auf ihre Entwicklungstauglichkeit hin untersucht werden.

Man sieht also, daß auch die Weltbank bemüht ist, Governance nicht nur als abstraktes Kriterium bei der Kreditvergabe ins Spiel zu bringen, sondern Wege sucht, um bei einem erweiterten Verständnis von Entwicklung den geförderten Projekten einen möglichst grossen und nachhaltigen Erfolg zu sichern.

Welches der vorgestellten Modelle dabei erfolgversprechender ist, kann hier nicht abschließend beurteilt werden.

Gerhart Baum / Eibe Riedel /
Michael Schaefer (Hrsg.)

**Menschenrechtsschutz in der Praxis
der Vereinten Nationen**

1998, 314 S.,
brosch. 49,- DM, ISBN: 3-7890-5746-0
geb. 69,- DM, ISBN: 3-7890-5805-X

NOMOS-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden

Der Sammelband beleuchtet, inwieweit den abstrakten Buchstaben der Menschenrechte in den letzten 50 Jahren Geist und Leben eingehaucht wurde. Der Schwerpunkt der Beiträge liegt entsprechend auf den Problemen ihrer Durchsetzung.

(Auszug aus dem Verlagsprospekt)

darin:

Eckart Klein, Fall Faurisson zur Holocaust Lüge — Die Arbeit des Menschenrechtsausschusses zum Schutz bürgerlicher und politischer Rechte

¹⁸ *Wolfensohn*, A Proposal for a Comprehensive Development Framework (Discussion Draft) vom 21. Januar 1999. Einzusehen unter: <http://www.worldbank.org>.